



АДВОКАТСКАЯ ПАЛАТА города Москвы

СОВЕТ

пер. Сивцев Вражек, д. 43
г. Москва, 119002

тел.: +7(495) 909-85-94
e-mail: info@advokatymoscow.ru

№ 977

«02» 03 2026 г.

Председателю Комитета
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
по государственному строительству
и законодательству
П.В. КРАШЕНИННИКОВУ

Руководителю Фракции
ВПП «Единая Россия»
в Государственной Думе
Федерального Собрания
Российской Федерации
В.А. ВАСИЛЬЕВУ

Руководителю Фракции
ПП «Коммунистическая партия
Российской Федерации»
в Государственной Думе
Федерального Собрания
Российской Федерации
Г.А. ЗЮГАНОВУ

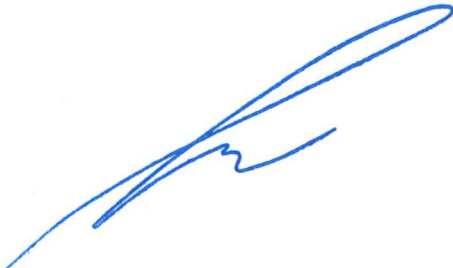
Руководителю Фракции
СПП «Справедливая Россия»
в Государственной Думе
Федерального Собрания
Российской Федерации
С.М. МИРОНОВУ

Руководителю Фракции
ПП «ЛДПР»
в Государственной Думе
Федерального Собрания
Российской Федерации
Л.Э.СЛУЦКОМУ

Руководителю Фракции
ПП «НОВЫЕ ЛЮДИ»
в Государственной Думе
Федерального Собрания
Российской Федерации
А.Г. НЕЧАЕВУ

Адвокатская палата города Москвы направляет отзыв на проекты федеральных законов об изменении порядка кассационного обжалования судебных актов мировых судей и апелляционных актов районных судов.

Президент



С.Б. Зубков

Утвержден
Советом Адвокатской палаты города Москвы
(протокол № 2 от 26 февраля 2026 года)

ОТЗЫВ
на проекты федеральных законов
об изменении порядка кассационного обжалования
судебных актов мировых судей и апелляционных актов районных судов

Адвокатской палатой города Москвы рассмотрены законопроекты № 1136722-8 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», № 1136694-8 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», № 1136709-8 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенные в Государственную Думу ФС РФ Верховным Судом РФ.

В соответствии с указанными законопроектами предполагается изменение порядка кассационного обжалования судебных актов мировых судей и апелляционных актов районных судов и передача соответствующего кассационного рассмотрения от кассационных судов президиумам судов субъектов РФ с одновременной заменой механизма «сплошной» кассации на механизм «выборочной» кассации.

При рассмотрении соответствующих законопроектов необходимо обратить внимание на пояснительную записку к проекту федерального закона 1136694-8 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», в которой Верховным Судом РФ указывается, что за 2024 год кассационными судами общей юрисдикции по кассационным жалобам и представлениям на решения мировых судей рассмотрено: 2 430 дел – в порядке уголовного судопроизводства в отношении 2 484 лиц, из которых удовлетворены жалобы в отношении 920 лиц; 23 442 – в порядке гражданского судопроизводства, из которых удовлетворены жалобы и представления по 5 138 делам; 562 дела – в порядке административного судопроизводства, из которых удовлетворены жалобы по 385 делам.

Таким образом, из представленной статистики следует, что решения мировых судей и апелляционные акты районных судов отменяются или

изменяются в «первой» кассации по уголовным делам – в 37 процентах случаев, по гражданским делам – в 21,9 процентов случаев, по административным делам – в 68,5 процентов случаев. Соответствующие данные указывают на крайне проблемное состояние качества правосудия на уровне мировой юстиции, которая – с учетом наибольшего количества рассматриваемых дел и наибольшей «приближенности» к гражданам – нуждается в особенном внимании как законодателя, так и правоприменителя.

В этих условиях экстренное прохождение соответствующих законопроектов конституционного значения, при котором от их внесения до их рассмотрения в первом чтении проходит менее двух недель (29.01.2026 – 10.02.2026) без широкого общественного обсуждения, консультаций с научным сообществом, адвокатами и практикующими юристами представляется непропорциональным. Краткие общественные обсуждения, проведенные в основном уже после первого чтения законопроекта, показывают резко негативное отношение большинства адвокатов и практикующих юристов к предлагаемой реформе.

При этом концепция и содержание указанных законопроектов не поддерживается в связи со следующим.

1. Как верно указывает Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в заключении на законопроект № 1136722-8 к первому чтению, реформа кассационных судов, проведенная в 2019 году, была направлена на повышение независимости судебных инстанций, а также на более оптимальное перераспределение нагрузки. При проведении реформы многократно обращалось внимание на то, что президиумы региональных судов не только находятся в большей зависимости от региональных властей, но и в целом являются скорее административными, чем судебными институтами.

При обосновании соответствующей реформы законодателем учитывалось, что территориальное удаление кассационных судов от судов первой инстанции, безусловно, снизит уровень территориальной доступности кассационного правосудия для участников судопроизводства. Вместе с тем, законодателем было признано, что конституционные ценности независимости и высокого качества правосудия очевидно превалируют над организационной целью транспортной доступности. Более того, в последние годы государством были предприняты существенные усилия по повышению доступности правосудия посредством активного внедрения видеоконференцсвязи. Практикующие юристы отмечают, что в судах и регионах, где соответствующие государственные программы реализуются надлежащим

образом, уровень доступности правосудия посредством ВКС существенно возрос.

Таким образом, в ходе реформы законодатель проанализировал соотношение конституционно значимых интересов и отдал приоритет интересам независимости и качества правосудия перед интересом его абсолютной территориальной доступности, компенсировав одновременно снижение территориальной доступности правосудия механизмами удаленного доступа к нему.

Согласно статье 75.1 Конституции РФ в Российской Федерации создаются условия для взаимного доверия государства и общества. Конституционный Суд РФ многократно указывал на необходимость следования в правовом государстве принципу правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые предполагают правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, а также недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость нормотворческой политики (см., напр., постановление от 27.01.2026 № 3-П).

Соответствующая конституционная обязанность, безусловно, относится и к законодателю и направлена, в первую очередь, на поддержание стабильности в обществе, недопущение непоследовательности и разнонаправленности действий публичной власти и, в конечном счете, на устойчивое развитие страны.

Инициатором законопроекта в пояснительных записках, равно как и авторами заключений ответственного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, не приводится обоснование изменения конституционного баланса, указанного выше и принятого законодателем в ходе реформы 2019 года, которое могло бы приводить к необходимости снижения независимости и качества правосудия в пользу повышения его доступности.

Ссылка на некоторое количество дел, рассматриваемых судьями кассационных судов, которая сама по себе не демонстрирует чрезмерную нагрузку на названных судей, в любом случае относится к организационным соображениям и не может являться достаточным обоснованием столь значимой конституционной реформы.

Более того, законодатель, приняв соответствующие законопроекты, проявит очевидную непоследовательность: помимо того, что он осуществит фундаментальную контрреформу, не приведя для этого достаточных и конституционно значимых оснований, он еще и допустит необъяснимое неравенство участников судопроизводства различной родовой подсудности.

Так, в предлагаемой к принятию логике обоснования законопроекта законодателем повышается территориальная доступность правосудия в части обжалования решений мировой юстиции, однако игнорируется точно такая же степень ограничений доступности при обжаловании решений районных судов, рассматривающих многие «более значимые» категории дел. Кроме того, решения мировых судей, в логике законопроекта относящиеся к «наименее значимым» делам, будут рассматриваться в кассационной инстанции президиумом регионального суда, состоящим в среднем из 10 судей, входящих в руководство суда, в то время как «более значимые» решения, например, районных судов будут продолжать рассматриваться всего тремя профессиональными судьями кассационного суда.

Таким образом, инициатором законопроекта не обоснована конституционная необходимость соответствующей конституционной реформы, а реальных оснований для такой реформы с точки зрения конституционно значимого баланса не усматривается.

2. Исключение «сплошной кассации» при обжаловании судебных актов мировых судей и апелляционных актов районных судов и передача кассационной функции президиумам судов субъектов Российской Федерации в имеющихся условиях с очевидностью снизит качество правосудия.

2.1. Сама по себе передача кассационной функции в президиум регионального суда, который, по смыслу ст. 26 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», является административно-управленческим и методическим органом, представляется ошибочной. Данное несоответствие предмета деятельности президиумов судов субъектов Российской Федерации и функции непосредственного судебного разбирательства являлось одним из оснований фундаментальной реформы, проведенной в 2019 году.

При этом одним из организационных «интересов» президиума суда субъекта Российской Федерации как административного органа является поддержание более низких, чем имеются в настоящее время в кассации, показателей отмен судебных актов в регионе, что будет способствовать искусственному снижению количества пересмотров дел в кассационной инстанции соответствующих судов.

Более того, целый ряд категорий дел, рассматриваемых мировыми судьями (например, в области избирательного права, свободы средств массовой информации, оспаривания штрафов за совершение правонарушений в сфере дорожного движения и т.д.), затрагивают интересы именно

региональной исполнительной власти, что создает потенциал повышения организационного давления последней на руководство судов субъектов Российской Федерации и, таким образом, угрозу независимости соответствующих судов.

2.2. Как следует из приведенной Верховым Судом РФ статистики, показатели удовлетворения кассационных жалоб (от 21,9 до 68,5(!) процентов в зависимости от вида судопроизводства) свидетельствуют о низком качестве судебных решений на уровне мировых судов, а также недостаточном качестве апелляционного контроля за соответствующими решениями. В этих условиях представляется недопустимым вводить такие изменения системы кассационного обжалования, которые снизят глубину анализа соответствующих решений в кассационной инстанции.

При этом финансово-экономические обоснования всех трех законопроектов содержат указания на то, что их принятие не потребует дополнительных расходов федерального бюджета. В пояснительных записках к законопроектам содержатся ссылки на то, что «наделение верховных судов республик, краевых, областных и равных им судов и их президиумов полномочиями кассационной инстанции не повлечет необходимости выделения дополнительных средств из федерального бюджета, поскольку изменившаяся служебная нагрузка будет распределена в рамках существующих штатных единиц судей и сотрудников аппаратов судов». Следовательно, выделение дополнительных ресурсов судам субъектов Российской Федерации на осуществление кассационной функции не предполагается, что само по себе вызывает обоснованные сомнения в реалистичности проводимой реформы, как минимум с учетом необходимости аппаратного обеспечения деятельности кассационной инстанции.

Вместе с тем передача соответствующих кассационных полномочий членам президиумов судов субъектов Российской Федерации, уже осуществляющим «основную» судебскую функцию, без предоставления дополнительных ресурсов, штатных единиц и т.п., будет означать немотивированное возложение на них дополнительной нагрузки. Фактически указанные судьи будут рассматривать кассационные жалобы дополнительно и наряду с их действующим судебским функционалом. Очевидно, что подобное организационное решение не может не привести к снижению – по сравнению с кассационными судами – внимания судей к доводам кассаторов, и также будет влечь существенное искусственное занижение количества пересмотров дел в кассационном порядке.

Соответствующее снижение будет усугубляться предлагаемым механизмом «выборочной» кассации, который сам по себе уменьшает

возможности для кассаторов донести позицию до суда, а суда – воспринять все заявляемые доводы непосредственно и надлежащим образом.

Указанные обстоятельства, наряду с самой по себе отменой возможности в большинстве случаев кассатору лично присутствовать в кассационном суде при «выборочной кассации», вероятно, негативно скажутся на уровне доверия населения к судебной власти.

Более того, названные факторы, которые с очевидностью искусственно снизят процентное соотношение кассационного пересмотра решений мировой юстиции и соответствующих апелляционных актов районных судов, повлекут увеличение нагрузки на Верховный Суд РФ, в который кассаторы в большем количестве случаев будут вынуждены обращаться как в ординарную судебную инстанцию. Это также не будет способствовать оптимальному распределению нагрузки внутри судебной системы и повышению авторитета Верховного Суда РФ.

Таким образом, предлагаемая реформа с очевидностью снизит качество правосудия в части соответствующих судебных разбирательств, что будет особенно заметно усугубляться переходом к «выборочной» кассации и невыделением региональным судам финансовых и организационных ресурсов на дополнительные кассационные функции, в связи с чем не может быть поддержана.

С учетом изложенного Адвокатская палата города Москвы не находит оснований согласиться с концепцией законопроектов и полагает их принятие ошибочным и не отвечающим конституционному принципу правовой определенности и поддержания доверия граждан к власти. Предлагаемый законопроектами отказ от механизма «сплошной» кассации в любом случае существенно снизит качество правосудия по соответствующим категориям дел.